

雇用保険と短期被用者

Unemployment Insurance and Short-term Employees

乗 杉 澄 夫
Norisugi, Sumio

ABSTRACT

This paper examines the current problems of unemployment insurance with a special reference to short-term employees. Some of them are excluded from unemployment insurance, and the number of such employees is increasing. Some of short-term employees become insured, but sometimes they will waste the contribution. Some of the insured, however, will receive the benefit too often, causing a financial burden to the unemployment insurance. This paper shows these problems will be solved under certain conditions.

はじめに

本稿は、短期被用者に関わる雇用保険の問題点を明らかにし、どのような制度改革が必要であるのかを構想する。

雇用（失業）保険にとって短期被用者は常に難問である。現行制度の基本的規定の多くは、継続的かつ規則的に就業する被用者を念頭に置いて設計されており、短期被用者に関してはさまざまな問題が発生する。まず、雇用保険の趣旨から言えば、できるだけ多くの被用者が被保険者とされるべきであるが、短期被用者の一部は被保険者になることができない。これが最大の問題である。しかし、短期被用者が被保険者になると、保険料の掛け捨てが発生する一方で、失業給付の頻繁な受給によって雇用保険財政が圧迫される可能性もある。短期被用者に関わる問題はこれらの複合体であり、制度改革を考えるさいには、これら全体を視野に収める必要がある。

本稿が短期被用者と呼ぶのは、1年未満の雇用を経て離職する人々である。雇用保険制度には1年という境界規定がさまざまな形で登場する。ただし、日雇は含まれていない。短期被用者は、数ヶ月あるいは数週間の雇用を繰り返す人々だけで構成されているのではない。そこには、長期雇用からなる職業経歴の一時期に数ヶ月の雇用に就く人々も含まれる。法令はこれらを区別しておらず、上の問題は両者にともに関わってくる。

本稿が検討対象とするのは、短時間以外の短期被用者である。雇用保険制度は、1週間の所定労働時間が通常より短い者（現在では30時間未満の者）に対して特別な規定を設けており、短時間・短期被用者については別に論じた方がよいと思われる。他方、本稿は短期被用者とはいえない人々の問題にも言及する。短期間の雇用契約で1年以上雇用される人々が、法令上の問題によって被保険者から除外される可能性があるためである。なお、雇用保険制度には短時間以外の者を特定する用語がないため、本稿では短時間以外の被保険者区分を通常区分とし、一般被保険者で短時間でない者を一般通常被保険者と呼ぶことにする。

以下では、まず現行制度の問題点を整理した後、短期被用者の動向を統計資料を用いて分析する。分析の主眼は、被保険者とならない短期被用者が増加していることを示すことにある。そして、以上を踏まえ、筆者の構想を提示する。筆者が目指すのは、被保険者の範囲を拡大しつつ、保険料の掛け捨てを防止し、財政的にも負担可能な制度である。なお、この構想には短期雇用特例制度も関わってくるが、詳細な議論は別稿に譲ることとしたい。

1 現行制度の問題点

(1) 被保険者からの除外

短期被用者に関わる最大の問題は、短期被用者を被保険者として受け入れようとする姿勢が現行制度に欠けていることである。短期被用者の一部は、法令上、被保険者になることができない。

雇用保険は強制保険であり、農林水産業の被用者5人未満の個人経営の事業を除き、被用者のいる全ての事業が適用事業となる。そして、適用事業に雇用される者は、原則として被保険者となる。ただし、公務員、雇用関係の明確でない者、昼間学生、65歳以上で新たに雇用される者、1週間の所定労働時間が20時間未満の者等と並んで、以下の短期被用者が被保険者から除外されている。

- ① 4ヶ月以内の期間を定めて季節的に雇用される者⁽¹⁾
- ② 臨時内職的に雇用される者
- ③ 短時間労働者であって、雇用が1年未満であると見込まれる者⁽²⁾
- ④ 登録型派遣労働者であって、同じ派遣元から反復継続して1年以上派遣することが見込まれない者

法令の除外規定は、根拠の点で問題がある。短期被用者を被保険者から除外する理由としてよく挙げられるのは、これらの雇用期間が短く、受給資格を満たさないということ、言い換えれば、保険料の掛け捨てが生じる可能性である⁽³⁾。しかし、個々の雇用が短いこと—正確には、短いと見込まれること—は、常に保険料の掛け捨てにつながるわけではない。個々の雇用が短くとも、比較的短い間隔で次の雇用に就く人々の場合には、失業給付の受給資格を満たす可能性が十分にあるからである。また、個々の雇用が短い者は失業給付を必要としないということもできまい。そうした人々にも、次の雇用を得るための求職期間が必要であろう。

さらに、法令の除外規定は曖昧であり、そのため、法令上除外されるべき範囲を越えて、被保険者になる道を閉ざされる人々がいそうである。被保険者の

(1) 雇用保険法の条文では、「4ヶ月以内の期間を予定して行われる季節的事业に雇用される者」であるが、内容としては①のようになる。要覧、20303。

(2) 雇用保険法の条文では、「短時間労働者であって」、「季節的に雇用される者」又は「短期の雇用（同一の事業主に引き続き被保険者として雇用される期間が1年未満である雇用をいう。）に就くことを常態とする者」であるが、まとめれば、③のようになる。要覧、20368。

(3) 遠藤 [1975], 376 頁, 氏原 [1989], 45 頁, 高梨 [1995], 145 頁, 渡邊 [1999], 195 頁。

(4) 氏原 [1989], 45 頁はこの点を指摘した上で、保険料徴収の困難が克服されるなら、短期被用者を被保険者から除外する理由はないとしている。

資格取得届を出すのは事業主であり、事業主によって資格取得届が出されない限り、公共職業安定所がこれを後で是正することは、ほとんど期待できない。⁽⁵⁾

最も曖昧なのは②である。これは、「その者の受ける賃金をもって家計の主たる部分を賄わない者、すなわち家計補助的な者」であり、かつ「反復継続して就労しない者であって、臨時内職的に就労するに過ぎない者」だとされている。⁽⁶⁾どの程度の賃金であれば「家計補助的」と見なされるのか、また何をもって「反復継続して就労しない」と見なされるのかについて、これ以上詳しい説明は、市販されている雇用保険のガイドブックにも、専門的な法令解釈集にも見あたらない。

①と③は拡大解釈される可能性がある。前者は「4ヶ月以内の期間を定めて雇用される者」へ、後者は「短時間労働者であって、1年未満の期間を定めて雇用される者」へと。法令解釈集によれば、前者のように期間の定めがある場合でも、季節的な理由によって雇用が4ヶ月以内に終了することが見込まれない限り、対象者は被保険者となる。後者についても、1年以上にわたって雇用契約が更新される可能性がある場合には、やはり被保険者となる。⁽⁷⁾とはいえ、これらのことは、専門的な法令解釈集にあたらない限り、分からない。市販されている雇用保険のガイドブックで、そのような補足的説明は行われていない。

短期被用者が被保険者に該当するかどうかの判断は、雇い入れの時点で雇用がどの程度継続するのかという見込みに基づいて行われる。したがって、雇い入れの時点で被保険者とならなかった者が、当初の見込みを超えて継続的に雇用された場合の規定も重要である。現行規定は、そのような場合、被保険者資格を取得するとしているが、どの時点で被保険者資格が確定するのかが概して

(5) たしかに、被保険者となったことの確認は、被保険者となるべき者が公共職業安定所に申し出ることによっても可能である。とはいえ、実際に確認請求が行われるのは、被保険者となることが明らかで、確認に直接的な利益がある場合に限られよう。すなわち、受給資格の条件を満たして離職するような場合である。被保険者となるかどうかには問題があり、すぐに受給資格を得られるとは限らない場合、確認請求が行われるようには思えない。

(6) 要覧、20367。

(7) 要覧、20303、20368。

曖昧であり、さらに、認定された被保険者資格が雇い入れ時点まで遡及しないという問題がある。

被保険者とならない者のうち、被保険者資格の確定時期が比較的明確なのは、①である。市販されている雇用保険のガイドブックによれば、当初予定されていた期間を超えて引き続き同じ事業主に雇用される場合は、その超えた日から被保険者となる、とされている。ただし、法令解釈集には続きがあり、その場合であっても、「当初の期間と新たに予定された雇用期間が通算して4ヶ月を超えない場合には、被保険者資格を取得しない⁽⁸⁾」、とされている。したがって、雇用期間が4ヶ月を超えることが確実にできれば、届け出は4ヶ月経過後でもよいということになる。それ以外の者について、被保険者資格がいつ確定するのかは曖昧である。法令解釈集は、③と④が被保険者たる基準を満たすに至った時には、その時点で被保険者資格を取得するとしている⁽⁹⁾。すなわち、雇用が1年以上継続する見込みが生じた時である。この見込みは雇い入れ後の就労実績から判断されるべきだとされているが、決定的なのはやはり将来の可能性であろう。それゆえ、たとえ雇い入れから1年が経過したとしても、その時点から1年以上雇用が継続する見込みがなければ、事業主は資格取得届を出さなくてもよいことになる。したがって、雇用が短いと見込まれるために被保険者とならなかった者は、永久に被保険者にならない可能性がある。

しかも、被保険者となるのは、4ヶ月超えないし1年以上の雇用の見込みが生じた時点からであって、雇い入れの時点まで被保険者資格が遡及するわけではない。これは、特に被保険者資格の認定後まもなく離職する者にとって、大きな不利益を意味する。離職時に受給資格は得られず、以下で見るように、早い時期に再び被保険者とならない限り、認定された期間の保険料は掛け捨てとな

(8) 必携, 62 頁。要覧, 20555。

(9) 要覧, 20557, 20558。

(10) 2001 年 4 月からの法令の改正に伴って発行された以下のパンフレットによる。労働省・都道府県労働局・公共職業安定所（ハローワーク）『雇用保険の適用が拡大されます！登録型派遣労働者・パートタイム労働者』。

るからである。被保険者資格の確認請求と比較すると、これが厳しい取り扱いであることがよく分かる。被保険者資格の確認請求が公共職業安定所によって認められた場合、被保険者資格は確認の時点から最大2年まで遡及して認定され、保険料も当該年度まで遡って徴収される。将来の見込みがはっきりしない者にとっては、被保険者とならない方が無難と言えるかもしれない。被用者の側の無関心は、事業主による資格取得届の提出を少なくする方向に作用するだろう。

法令上の問題のために被保険者から除外されるのは、短期被用者というよりは、短期間の雇用契約で働く人々である。これらの人々は、雇用が1年以上継続しても、被保険者にならない可能性がある。他方、期間の定めのない雇用契約で働く人々は、短期被用者であっても、法令上、被保険者となる。

(2) 保険料の掛け捨て

被保険者となった短期被用者のうち、雇用期間が短く、雇用の空白期間が長い者については、保険料の掛け捨ての問題が発生する。現行制度では、失業給付の受給資格を認定されるためには、離職前1年のうち被保険者期間が6ヶ月以上あることが必要である。そのため、毎年特定の季節に雇用される者は、離職時に受給資格を満たさなければ、永久に失業給付を得ることができない。例えば、毎年4月から8月まで雇用される者は、この5ヶ月では受給資格を満たすことができず、翌年この被保険者期間を合算することもできない。同様の掛け捨ての問題は、6ヶ月未満の雇用の後、6ヶ月を越える空白期間を経て再就職し、6ヶ月未満で離職する者にも生じる。こうした掛け捨てが生じるのは、雇用が短期的であるだけでなく、雇用の空白期間が6ヶ月を超えるからである⁽¹¹⁾。空白がより短期間であれば、複数の被保険者期間は合算され、受給資格を認定

(11) これは一般通常被保険者の場合である。短期雇用特例被保険者の場合は、暦月単位で賃金支払基礎日数が11日以上ある月を1ヶ月の被保険者期間としているため、雇用の空白期間が6ヶ月を超えても、受給資格を認定されることがある。

される可能性が生まれる。なお、ここで言う保険料の掛け捨ては、保険料を支払っているにもかかわらず失業時に失業給付を受給できない状態を指しており、失業を経験せずに職業人生を終える場合とは明確に区別しなければならない。後者の場合、雇用保険は常に失業のリスクをカバーしているからである。

問題は、被保険者期間の計算が離職前1年に限定されていることにある。被保険者期間が6ヶ月以上必要であるという規定は動かせまいが、被保険者期間の計算をより長い期間にわたって行うことは不可能ではあるまい。そうすれば、保険料の掛け捨てはかなり減少するはずである。雇用保険に保険料の掛け捨てに対する配慮が本当にあるのであれば、それは、短期被用者を被保険者から除外することではなく、被保険者資格の遡及や被保険者期間の計算期間の拡大にあてられるべきであろう。

(3) 財政的な懸念

短期被用者に対する雇用保険の冷淡さは、財政的な懸念と関係がありそうである。受給資格を満たす形で短期的な雇用を繰り返す者は、頻繁に失業給付を受給することになる。一般通常被保険者で被保険者期間が6ヶ月の場合、この期間の賃金の1%前後にすぎない保険料に対して、失業前の平均日賃金の60%から80%に当たる失業給付（基本手当）が3ヶ月支給されるため、単純に計算すると、支払済みの保険料の30倍から40倍の失業給付が支給されることになる。⁽¹²⁾ 両者の差額は、より継続的に雇用される被保険者とその事業主からの保険料、並びに国庫負担で賄われなければならない。こうした受給を繰り返す短期被用者は、他の被保険者との関係でそれ自体問題であり、雇用保険財政の負担になる可能性を持っている。

実際、失業保険法下において、短期被用者（季節的受給者）に対する失業給付は保険財政上の大問題となり、その解決策として、1975年の雇用保険法への移行を機に短期雇用特例制度が発足した。「季節的に雇用される者」ないし「短期（1年未満）の雇用に就くことを常態とする者」は一般被保険者から分離さ

れ、失業給付は基本手当日額の50日分に当たる特例一時金に変えられた⁽¹³⁾。短期雇用特例制度が発足すると、短期被用者の問題は雇用保険をめぐる議論の舞台から消え去った。その理由はおそらく、短期被用者が保険財政上、脅威でなくなったためであろう。短期被用者に関わる規定のほとんどは、暫定的に定められたものを含めて、雇用保険発足時のままである。

しかし、そのわりには、短期被用者を再び財政上の負担としないための配慮が、現行制度には欠けている。短期雇用特例制度は、失業給付を頻繁に受給する者を一般被保険者から分離するために設けられたが、現行規定では、短期雇用特例被保険者となるべき者が一般通常区分に留まることがあり、90日分の基本手当を繰り返し受給することを防止できない。

被保険者が短期雇用特例被保険者になるかどうかは、被保険者資格の取得時に公共職業安定所が決定する。現行規定によれば、短期雇用特例被保険者となるのは、次のいずれかに該当する者である。1)「季節的に雇用される者」、すなわち季節的業務に期間を定めて雇用されるか、季節の影響を受けることにより1年未満の間に離職することが明らかな者⁽¹⁴⁾。2)「短期（1年未満）の雇用に就くことを常態とする者」。

問題があるのは後者である。法令解釈集によれば、「短期の雇用に就くことを常態とする者」とは、単に過去の雇用が短期的であるだけでなく、新たな雇用

✓ (12) 1%前後という保険料率は、失業給付等に充てられる保険料の料率であり、事業主負担分を含んでいる。失業給付の支給が3ヶ月というのは、正確には90日の所定給付日数のことである。これは、被保険者であった期間が1年未満の者が、年齢にかかわらず失業給付を受給しうる最大日数であり、受給者がこの期間内に再就職しないことを前提にしている。実際の平均支給日数－給付延日数を初回受給者数で除すことによってもとめられる—は75日程度である。なお、支払われた保険料と失業給付を比較するさいには、正確には、保険料のもとになる月額賃金が賞与等を含むのに対して、失業給付を計算するさいの賃金（賃金日額）が賞与等を含んでいないこと、失業給付の日額（基本手当日額）に上限と下限が設けられていることを考慮しなければならない。なお、上の倍率は全期間一般通常被保険者だった場合である。短時間であった期間については、1ヶ月の雇用期間が2分の1ヶ月の被保険者期間として計算されるため、倍率は低くなる。

(13) 遠藤 [1975], 102 頁以下, 218 頁以下。

(14) 要覧, 20452。

が1年以上継続する見込みがない者である⁽¹⁵⁾。したがって、過去の就業経歴からすれば「短期の雇用に就くことを常態とする者」であっても、新たな雇用契約に期間の定めがない場合や、期間の定めがあっても1年以上継続する見込みがある場合には、一般通常被保険者になるということである。結局、短期雇用特例被保険者になるかどうかは、新たな雇用が非継続的であるかどうかにかかっている。2)の規定にはもう一つ不可解な点がある。この規定はもともと、失業給付を頻繁に受給する者を対象に設けられたはずであるが、失業給付の受給実績は何ら問題にされていない。問題にされるべきは就業経歴ではなく、受給実績であろう。

とはいえ、こうした安全規定の欠如にもかかわらず、一般通常区分で1年未満の雇用により失業給付を受給する者は増えていない。短期被用者が被保険者となりにくい構造が、これまで雇用保険財政を救ってきたのかもしれない。

2 被保険者となる短期被用者

被保険者となる短期被用者は、週労働時間が通常区分の条件を満たす場合、短期雇用特例区分か一般通常区分の被保険者となる⁽¹⁶⁾。以下では、それぞれの区分における短期被用者の動向を見た後、被保険者となる短期被用者が全体として減少していることを示す。

(1) 短期雇用特例区分

短期雇用特例区分で把握された短期被用者（短期雇用特例層）は減少している。また、それは失業保険法下の季節的受給者の特徴を保持しつつ、高齢化している。

短期雇用特例区分の失業給付受給者（特例受給者）の数と被保険者数は表1

(15) 要覧, 20973。

(16) 一部は一般通常区分を経て高年齢継続通常区分の被保険者となるが、被保期間1年未満の受給者は、1984、85年度を除き、年間千人未満である。

表1 被保険者となる短期被用者

年度	短期雇用特例		一般通常	(千人) 計
	受給者数	被保険者数	初回受給者数	受給者数
1975	112		119	231
1976	691		128	819
1977	693		143	836
1978	709		135	843
1979	715		132	847
1980	734		150	884
1981	747		167	914
1982	735	561	178	913
1983	708	553	183	891
1984	685	545	158	842
1985	674	425	142	816
1986	654	410	138	792
1987	614	401	127	741
1988	576	378	115	691
1989	548	361	107	655
1990	524	344	96	620
1991	501	320	94	595
1992	475	303	104	580
1993	460	285	116	576
1994	439	275	119	558
1995	417	267	128	544
1996	410	258	130	540
1997	393	244	145	538
1998	363	231	175	538
1999	353	220	170	523

資料：労働省職業安定局雇用保険課『雇用保険事業年報』

に示している。1975年度は制度の切り替わりの時期であるため度外視するが、受給者は1981年度まで若干増加した後、持続的に減少している。被保険者数については1981年度までデータがないが、1982年度以降、やはり持続的に減少している。

失業保険法下の季節的受給者の大部分は出稼労働者だったとされている。ただし、農業に従事する一方で農閑期に働きに出る典型的な出稼労働者は、ここにはそれほど多くなく、農繁期である春から秋に就労し、10月から3月に最初

表2 特例受給者の地域別分布

(千人)

都道府県	男 年度				女 年度			
	1982	1987	1992	1997	1982	1987	1992	1997
北海道	202.4	182.0	150.1	144.4	86.3	64.6	58.8	53.2
青森	95.0	89.4	66.2	50.7	31.1	21.5	17.8	14.5
岩手	25.7	23.1	14.6	10.0	4.9	3.9	2.8	2.5
秋田	55.1	42.6	30.6	20.8	11.3	6.5	5.1	3.9
山形	29.5	20.3	13.0	7.8	6.8	3.7	2.5	1.7
新潟	26.6	22.3	13.6	9.5	7.8	6.5	5.3	4.6
小計	434.3	379.8	288.2	243.3	148.1	106.8	92.3	80.3
埼玉	0.4	0.2	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1
千葉	0.3	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0
東京	0.5	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.0	0.1
神奈川	0.5	0.3	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1
愛知	0.2	0.1	0.1	0.1	0.3	0.3	0.2	0.3
大阪	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
小計	2.2	1.0	0.5	0.5	1.1	0.7	0.5	0.6
総計	532.2	459.6	347.5	282.2	202.8	154.6	127.9	110.5

資料：労働省職業安定局雇用保険課『雇用保険事業年報』

の失業給付を受給する者が多数を占めていた。季節的受給者は、地域的には北海道や、青森県、秋田県、山形県、新潟県といった東北地方の積雪寒冷地⁽¹⁷⁾に多く、産業的には、建設業で雇用される者が7割程度を占めていた。

これらの点は、雇用保険法下でもほとんど変わらない。まず地域的な分布では、特例受給者の大部分は今日でも北海道・東北に分布している。表2が示すように、男性受給者の80%強、女性受給者の70%は、北海道、青森県、岩手県、秋田県、山形県、新潟県に分布している。他方、大都市圏を構成する埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、愛知県、大阪府が占める割合は、男女とも、いずれの年度でも1%に満たない。

特例受給者は依然として季節性を保持している。表3は特例受給者の月別の分布を男女別に示したものである。これについては雇用保険法施行直後からデータがあるため、1977年度から始めている。受給者が集中しているのは12月か

(17) 氏原 [1989], 52 頁以下。

表3 特例受給者の月別分布

(千人)

月	男					女				
	1977	1982	年度 1987	1992	1997	1977	1982	年度 1987	1992	1997
4	17.6	31.8	37.6	21.1	20.1	6.5	11.2	9.7	4.4	4.0
5	37.1	50.4	50.5	44.2	29.9	10.2	11.4	10.6	8.8	6.2
6	49.0	44.8	32.9	34.6	17.0	12.7	11.7	9.5	8.9	5.5
7	17.7	12.4	11.9	9.3	5.3	8.5	7.6	6.2	5.1	4.5
8	9.4	14.2	16.3	9.3	5.2	3.6	4.9	4.3	4.7	3.9
9	4.8	6.2	5.7	9.4	5.0	1.9	2.0	1.9	2.6	1.9
10	4.7	8.1	7.4	5.0	2.9	2.0	2.2	1.3	1.0	0.7
11	8.4	13.0	10.6	6.8	4.0	7.3	12.0	7.1	2.9	2.9
12	41.4	50.1	27.3	15.3	14.9	39.7	42.1	31.3	24.4	23.7
1	214.1	220.1	168.3	120.9	118.5	73.6	68.7	46.5	38.3	35.4
2	68.9	58.0	63.7	55.3	45.5	27.5	23.1	20.5	21.3	18.2
3	20.0	23.2	27.2	16.3	13.9	6.3	6.0	5.6	5.5	3.6
計	493.1	532.2	459.6	347.5	282.2	199.9	202.8	154.6	127.9	110.5

資料：労働省職業安定局雇用保険課『雇用保険事業年報』

表4 短期雇用特例被保険者の産業別分布

(千人)

産業	男				女			
	1982	1987	年度 1992	1997	1982	1987	年度 1992	1997
農業	1.1	1.0	0.8	0.9	3.7	2.8	2.2	2.7
林業	17.9	13.1	8.8	6.9	9.2	5.5	3.2	2.2
漁業	6.0	5.5	4.6	3.8	2.4	2.6	2.4	2.2
鉱業	4.9	3.1	1.9	1.3	1.0	0.5	0.3	0.2
建設業	298.0	219.3	156.6	130.0	57.0	31.4	22.7	16.0
製造業	44.2	34.0	31.1	17.3	36.9	23.4	17.6	13.2
電気・ガス・熱供給	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0
運輸・通信業	11.4	10.4	6.6	4.5	2.3	1.5	1.5	1.5
卸売業・小売業	4.9	3.5	2.3	1.7	9.1	7.2	5.8	4.8
金融・保険・不動産	0.9	0.6	0.3	0.2	1.5	1.0	0.6	0.7
サービス業	11.2	9.0	8.0	8.3	27.5	23.2	23.4	23.5
公務	3.0	0.9	0.9	0.9	6.9	1.4	1.3	1.2
分類不能	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
計	403.5	300.4	222.1	175.8	157.5	100.5	81.2	68.1

資料：労働省職業安定局雇用保険課『雇用保険事業年報』

表5 短期雇用特例被保険者の年齢別分布

(千人)

年齢	男 年度				女 年度			
	1982	1987	1992	1997	1982	1987	1992	1997
-29	76.3	45.5	30.4	29.1	15.8	6.8	5.3	5.5
30-39	87.1	68.4	33.6	21.3	27.6	14.3	7.3	5.2
40-49	93.6	62.4	48.9	37.5	55.4	31.4	21.9	16.2
50-59	100.6	84.3	56.6	37.3	44.6	35.9	30.2	22.9
60+	45.9	39.7	52.5	50.6	14.1	12.2	16.5	18.3
計	403.5	300.4	222.1	175.8	157.5	100.5	81.2	68.1

資料：労働省職業安定局雇用保険課『雇用保険事業年報』

ら2月までの3ヶ月である。全体を通じて、男性の場合は60%前後、女性の場合は70%弱がこの3ヶ月に特例一時金を受給している。

被保険者の産業別の分布に関しては、女性についてだけ変化が見られる。表4が示すように、男性の場合、大部分を雇用してきたのは一貫して建設業と製造業だった。絶対数ではどちらもかなり減少しているが、両産業はいずれの年度でも全体の85%程度を占めている。女性の場合、1982年度の2大産業は建設業と製造業であり、両産業は全体のほぼ60%を雇用していた。しかし、その後、両産業の被保険者は大きく減少し、その割合は1997年度には40%強にまで低下した。それらに代わって比重を高めたのはサービス業である。被保険者の絶対数が増えたわけではないが、減少度が小さいため、その割合は1982年度の17.4%から1997年度の34.5%へと上昇している。

短期雇用特例層は高齢化している。表5は被保険者の年齢構成を男女別に見たものであるが、男女とも60歳以上層で増加が見られる他は、ほぼ全ての区分で持続的に減少している。その結果、1982年度に男女それぞれ11.4%と8.9%であった60歳以上層の割合は、1997年度には28.8%と26.9%に上昇している。なお、短期雇用特例層は、これまでの表から明らかなように、主に男性から構成されている。同被保険者の7割強は男性である。

表6 一般通常区分の被保険期間1年未満初回受給者の年齢別分布
(千人)

性別	年齢	年度				
		1995	1996	1997	1998	1999
男	-29	17.4	18.7	23.3	30.4	29.5
	30-44	11.2	10.8	13.3	17.2	17.2
	45-59	12.7	12.7	14.5	18.4	18.3
	60-	6.2	6.5	6.7	6.9	5.8
	計	47.5	48.8	57.8	72.9	70.8
女	-29	38.0	39.1	43.1	50.6	50.0
	30-44	23.0	22.6	24.2	28.9	28.2
	45-59	16.2	16.3	17.2	19.2	18.2
	60-	2.9	2.9	3.1	3.1	2.9
	計	80.2	81.0	87.5	101.7	99.3

資料：労働省職業安定局雇用保険課『雇用保険事業年報』

(2) 一般通常区分

短期雇用特例区分は短期被用者のために設けられたものであるが、すでに述べたように、短期被用者のうち1年未満の間に離職することが明らかでない者は、一般通常被保険者となる。

一般通常区分に短期被用者がどれくらいいるのかを直接示す資料は限られている。わずかな手がかりは、被保期間（被保険者であった期間）が1年未満の失業給付受給者のデータである。該当する初回受給者数は表1に示している。被保期間1年未満の初回受給者は1983年度まで増加するが、その後は減少し、1992年度に再び増加に転じている。ただし、被保期間1年以上の者がそれ以上に増えているため、被保期間1年未満が被保期間計（就職困難者を含む）に占める割合は、1985年度以降、漸減傾向にある。

被保期間1年未満の失業給付受給者は、短期雇用特例層とは逆に、比較的若い層から構成されており、若年化の傾向が見られる。表6は、集計が可能な1995年度以降について、被保期間1年未満受給者の年齢構成を男女別に見たものである。男女とも最も多いのは30歳未満層であり、1995年度から1999年度の間に、その割合は男性で36.6%から41.6%へ、女性で47.4%から50.3%へ上

昇している⁽¹⁸⁾。なお、被保期間1年未満受給者で多いのは女性である。ただし、女性の割合は1995年度の62.8%から1999年度の58.4%へと低下傾向にある⁽¹⁹⁾。

(3) 被保険者となる短期被用者の減少

失業給付受給者を見る限り、短期被用者はかなり減少している。表1に示しているように、特例受給者と一般通常区分の被保期間1年未満の初回受給者をあわせた値は、1981年度に91.4万人に達した後は持続的に減少し、1999年度には52.3万人になっている。また、これまでのことから、失業給付を受給する短期被用者の多くが、今なお短期雇用特例区分に属していることが分かる。特例受給者の割合は1992年度までほぼ一貫して80%を超えており、今日でも3人に2人は特例受給者である。

ただし、被保険者となる短期被用者が減少したと言うためには、失業給付受給者の減少だけでは不十分であろう。労働市場での短期被用者の動向と比較するためには、被保険者数や離職者数についても同様の動きがあることを示す必要がある。これらは必ずしも受給者数と同じ動きをするとは限らない。短期雇用特例区分については、被保険者数だけでなく、資格喪失者数も公表されているため、後者を離職者数と見なすことができるのであれば、データ上の問題は⁽²⁰⁾ない。問題は一般通常区分の短期被用者である。これについては、被保期間1年未満の初回受給者数から離職者数と被保険者数を推計しなければならない。

初回受給者数は、被保険者のどれだけが離職者となるか、また離職者のどれほどが初回受給者となるかによって決まる。被保険者数に対する離職者数の割合を被保険者離職率とすれば、離職者数は被保険者数と被保険者離職率の積で表すことができる。離職者数に対する初回受給者数の割合を離職者受給率とすれば、初回受給者数は離職者数と離職者受給率の積、さらには被保険者数、被

(18) 両年度に一般通常区分の受給者全体で30歳未満層が占める割合は、男性が17.2%と20.0%、女性が45.3%と43.5%である。

(19) 両年度に一般通常区分の受給者全体で女性が占める割合は、55.3%と51.2%である。

(20) 資格喪失者には、離職者以外に、死亡者や取締役等へ昇任した者が含まれる。

保険者離職率，離職者受給率の積で表すことができる。被保険者離職率ないし離職者受給率が低下すれば，被保険者数や離職者数が不変でも，初回受給者数は減少する。これらの割合が推定できるのであれば，一般通常区分の被保期間1年未満の初回受給者数から，対応する離職者数と被保険者数を逆算できそうである。推定は離職者受給率，被保険者離職率の順に行う。

＊

離職後に失業給付を受給しない者は，次のようにして発生する。第1に，離職者の一部は，被保険者期間の点で受給資格を満たさないか，それを満たすものの再就職先が決まっている等の理由で，受給資格者とならない。第2に，受給資格者の一部は給付制限の対象となり，その期間中に再就職する等の理由で，失業給付を受給しないことがある。⁽²¹⁾したがって，離職者数に資格喪失者数を用いれば，離職者に対する受給資格者の割合—受給資格率—，受給資格者に対する受給者の割合—受給確定率—は，それぞれ次のように表すことができる。離職者受給率はこれら2つの割合の積である。

受給資格率＝受給資格決定件数÷資格喪失者数

受給確定率＝初回受給者数÷受給資格決定件数

受給資格率を規定する要因には，被保険者期間を満たす者の割合（1-1），再就職の容易さ（1-2），求職意欲（1-3）—再就職と失業給付受給のいずれを優先するか—が考えられる。受給資格率は，（1-1）が高ければ高く，（1-2），（1-3）が高ければ低くなる。受給確定率を規定する要因には，給付制限対象者の割合（2-1），給付制限期間（2-2），再就職の容易さ（2-3），求職意欲（2-4）が考えられる。受給確定率は，（2-1），（2-2），（2-3），（2-4）が高く（長く）なれば，低くなる。（1-2）と（2-3），（1-3）と（2-4）は受給資格率と受給確定率にほぼ共通する要因である。なお，（2-1）は，給付制限対象者の大部分が「正当な理由のない」自己都合退職者であるため，⁽²²⁾「正当な理由のない」自己都合退職者の割

(21) その他に，待機期間中に再就職する者がいるはずであるが，わずか7日間のことであり，度外視してよいと思われる。

表7 一般通常区分（被保期間計）の受給資格率等

年度	受給資格率	受給確定率	離職者受給率
1982	0.447	0.932	0.416
1983	0.447	0.952	0.426
1984	0.428	0.845	0.361
1985	0.404	0.814	0.329
1986	0.412	0.839	0.345
1987	0.375	0.832	0.312
1988	0.325	0.793	0.258
1989	0.293	0.778	0.228
1990	0.278	0.762	0.212
1991	0.287	0.757	0.217
1992	0.334	0.781	0.261
1993	0.390	0.830	0.323
1994	0.405	0.833	0.338
1995	0.409	0.845	0.346
1996	0.397	0.821	0.326
1997	0.412	0.820	0.338
1998	0.458	0.866	0.397
1999	0.464	0.866	0.402

資料：労働省職業安定局雇用保険課『雇用保険事業年報』

合と言い換えることもできる。

表7は、推定の基礎となる一般通常区分（被保期間計）の受給資格率，受給確定率，離職者受給率を示している。受給資格率は，1980年代初めと1990年代末が高く，中間の1990年度前後が低い。受給確定率も1990年度前後が低い，それ以外に1984，85年度に落ち込みがある。離職者受給率にはこれら2つの動きがともに表れている。受給資格率と受給確定率が1990年度前後に低いのは，共通の要因である（1-2）と（2-3）が作用した結果だろう。受給確定率が1984，85年度に低下するのは，この時期に給付制限期間（2-2）が拡大されたためであろう。⁽²³⁾

✓ (22) 給付制限対象者の99%以上が「正当な理由のない」自己都合退職者である。

(23) 「正当な理由のない」自己都合退職に対する給付制限期間は，1984年までは1ヶ月だったが，同年以後，原則3ヶ月となった。関 [1982]，191-192頁。労働省 [1985]，30頁。

短期被用者の離職者受給率は、被保期間計と同じ要因の影響を受けるため、同様の軌跡を描きそうである。また、短期被用者と被保期間計を比較すれば、離職者受給率は、どちらかと言えば、短期被用者で低くなりそうである。被保険者期間を満たす者の割合（1-1）は短期被用者の方が低いはずである。再就職の容易さ（1-2）（2-3）も、短期被用者に若年層が多いため、短期被用者の方が高くなろう。これらはいずれも短期被用者の離職者受給率を低くする。その他の要因については、どちらとも言い難い。求職意欲（1-3）（2-4）は、短期被用者の若年層と同様、被保期間計の定年退職者でも低そうである。給付制限対象者の割合（2-1）についても、短期被用者は自己都合で退職する者が多い一方で、給付制限の対象とならない契約期間満了者を多く含むはずである。給付制限期間（2-2）は共通である。

しかし、短期被用者の離職者受給率が被保期間計よりどれくらい低いのかは分からない。その差が次第に大きくなる可能性もある。そこで、離職者受給率について2つのケースを想定し、初回受給者数から離職者数を推計したのが表8である。そこには短期雇用特例区分の離職者数（資格喪失者数）とあわせた数値も示している。ケース1は、短期被用者の離職者受給率を被保期間計の0.9倍に設定している。ケース2は、1982年度の短期被用者の離職者受給率を被保期間計の0.8倍とし、翌年度以降の離職者受給率を前年度より1%ずつ低くしている。その結果、短期被用者の離職者受給率は1999年度に被保期間計の0.67倍となる。

一般通常区分の短期被用の離職者数は、いずれのケースでも2つの山—1989, 98年度—と、2つの谷—1986, 94年度—を持っている。ただし、傾向は異なっ

(24) 後者については、八代 [1998], 25 頁。

(25) 「雇用動向調査」によれば、1987年から1999年までの間、「個人的な理由」で離職する者の割合は年齢計でほぼ70%台であるが、30歳未満層では常に80%を超えている。

(26) 短期雇用特例層の受給資格率は1982年度から1999年度までの間、常に80%を超えており、受給確定率に至ってはほぼ100%である。受給資格率の高さは、一時金という支給方式が求職意欲（1-3）を低下させるためであろう。受給確定率の高さは、離職者の大部分が契約期間満了者だからであろう。

表8 短期被用の推計離職者数

年度	一般通常		一般通常＋短期雇用特例	
	ケース1	ケース2	ケース1	ケース2
1982	476	535	1,362	1,421
1983	479	544	1,330	1,395
1984	484	556	1,309	1,380
1985	481	558	1,291	1,367
1986	444	520	1,215	1,291
1987	451	533	1,179	1,262
1988	496	592	1,178	1,275
1989	518	626	1,168	1,276
1990	506	617	1,129	1,240
1991	480	591	1,073	1,184
1992	443	552	1,000	1,108
1993	400	503	926	1,029
1994	392	497	896	1,001
1995	410	526	890	1,006
1996	442	573	910	1,041
1997	478	626	927	1,074
1998	489	646	905	1,062
1999	470	627	868	1,025

資料：労働省職業安定局雇用保険課『雇用保険事業年報』

ている。ケース1では減少傾向にあり、ケース2では増加傾向にある。とはいえ、短期雇用特例区分の離職者が持続的に減少しているため、両区分を合わせた離職者数はいずれのケースでもかなり減少している。1982年度と1999年度を比較すれば、ケース1では136.2万人から86.8万人への減少（63.7％）であり、ケース2でも142.1万人から102.5万人への減少（72.1％）である。一般通常区分での離職者の増加がより大きいケースを想定しても、結論は変わらない。一般通常区分の短期被用者の離職者受給率を被保期間計の0.6倍とし、翌年度以降の離職者受給率を前年度より2％ずつ低くしても、短期雇用特例区分と合わせた離職者数は1982年度の160.0万人から1999年度の139.2万人に減少する（87.0％）。ただし、この想定には無理がある。この想定では1999年度の短期被用者の離職者受給率が1982年度の0.69倍になる。これほどの低下は考えにく

い。被保険者期間を満たす者の割合（1-1）は不明であるが、再就職の容易さ（1-2）（2-3），求職意欲（1-3）（2-4），給付制限対象者の割合（2-1）が高くなったとは思えない。⁽²⁷⁾ 低下要因として残るのは，1984 年度を境とした給付制限期間（2-2）の拡大だけである。

＊

被保険者離職率は離職者の平均雇用月数によって規定される。まず，被保険者数は年平均値であるため，被保険者の年間延雇用月数を 12 で割ったものに等しい。また，短期被用者は 1 年以内に離職するため，定常的な状態では，被保険者の年間延雇用月数は年間離職者数とその平均雇用月数の積に等しい。したがって，短期被用の被保険者数とその年間延雇用月数は，それぞれ次のように表すことができる。

被保険者数＝被保険者の延雇用月数÷12

被保険者の延雇用月数＝離職者数×離職者の平均雇用月数

これら 2 つの式から，被保険者離職率は次のように表すことができる。

被保険者離職率＝12÷離職者の平均雇用月数

雇用保険統計には離職者の雇用月数を示すデータがないため，「雇用動向調査」の「一般労働者」のデータから，勤続 1 年未満の離職者の平均雇用月数を計算し，上の式から被保険者離職率をもとめると，表 9 のようになる。平均雇用月数の推計にあたっては，勤続 6 ヶ月未満の離職者の平均雇用月数を 4 ヶ月，勤続 6 ヶ月以上 1 年未満は 9 ヶ月とした。被保険者離職率は 1990 年まで 1.9 強を推移した後，1.9 弱となり，1990 年代の末に再び 1.9 強に戻っている。

一般通常区分の短期被用の被保険者数は，表 8 の離職者数をこの被保険者離職率で除すことによってもとめることができる。表 9 には，一般通常区分の短期被用の被保険者数と，短期雇用特例区分とあわせた被保険者数を，離職者受給率の 2 つのケースごとに示している。後者を見れば，被保険者数はいずれの

(27) 被保期間計の給付制限対象者の割合（2-1）は 1999 年度の方が低く，離職者受給率を高める方向に作用している。

表9 短期被用者の推計被保険者離職率と推計被保険者数

年度	推計 被保険者 離職率	推計被保険者数（千人）			
		一般通常		一般通常＋短期雇用特例	
		ケース1	ケース2	ケース1	ケース2
1982	1.91	249	280	810	841
1983	1.93	248	282	801	835
1984	1.94	249	286	794	831
1985	1.95	246	286	672	711
1986	1.90	234	274	644	684
1987	1.90	237	281	638	682
1988	1.97	252	301	629	678
1989	1.92	269	325	630	686
1990	1.91	265	323	608	666
1991	1.88	255	315	576	635
1992	1.85	240	298	543	601
1993	1.91	210	263	495	549
1994	1.87	210	266	485	541
1995	1.82	225	289	492	556
1996	1.84	240	311	498	569
1997	1.89	253	331	497	575
1998	1.93	253	335	484	566
1999	1.91	246	328	466	548

資料：労働大臣官房政策調査部『雇用動向調査報告』，労働省職業安定局雇用保険課『雇用保険事業年報』

ケースでもかなり減少している。1980年代の前半と1990年代後半を比較すれば，減少の度合いが大きいケース1では80万人から50万人弱への減少であり，減少の度合いが小さいケース2でも85万人弱から55万人強への減少である。

＊

以上から，雇用保険で把握された短期被用者は，離職者と被保険者に関してもかなり減少したと見て間違いあるまい。この減少は，雇用契約の種類でいえば，期間の定めのある雇用契約で働く短期被用者の減少である。失業給付受給者を見れば，短期被用者は1982年度の91.3万人から1999年度の52.3万人へと39.0万人減少している。この減少の大部分をなすのは短期雇用特例区分での38.2万人の減少である。短期雇用特例層は期間の定めのある雇用契約で働く人々

であり、その減少は、期間の定めのある雇用契約で働く短期被用者の減少と見なすことができる。この減少を一般通常区分は相殺することができない。この種の雇用契約で働く人々が一般通常区分で最大限増加していたとしても、すなわち、1982年度の一般通常区分の初回受給者17.8万人が全て期間の定めのない雇用契約であり、1999年度の17.0万人が全て期間の定めのある雇用契約であったとしても、期間の定めのある雇用契約は17.0万人増加したにとどまる。短期雇用特例区分での減少と合わせれば、21.2万人の減である。同様のことは離職者と被保険者についても当てはまる。⁽²⁸⁾

3 労働市場の短期被用者

ここでは、前節での検討結果を踏まえ、労働市場における短期被用者の動向を探る。労働市場の短期被用者が雇用保険で把握された短期被用者と同程度に減少していない場合には、被保険者とならない短期被用者が増加していると見なすべきであろう。

まず離職者の動向を見ると、以下のようになる。表10は、「雇用動向調査」の勤続1年未満の離職者数を示している。対象となるのは、建設業を除く非農林水産業の「一般労働者」であり、労働時間の短い「パートタイム労働者」は含まれていない。⁽²⁹⁾勤続1年未満の離職者は、1990、91年に約130万人となった以外は、ほぼ100万人強で推移しており、特段の傾向は見られない。雇用保険で把握された短期被用の離職者はかなり減少しているので、被保険者とならない短期被用の離職者は増加していることになる。

被用者数（年平均値）は、この離職者数をもとに、先に被保険者数をもとめたのと同様の手続きで推計することができる。その時用いた離職率は、表10の

(28) ただし、離職者のケース2については、一般通常区分の増加が短期雇用特例区分の減少を上回る。

(29) 「常用労働者」が5人未満の事業所も対象外である。なお、「雇用動向調査」の「常用労働者」には「日雇名義」の者が含まれているが、「前2ヶ月の各月においてそれぞれ18日以上雇用されている者」に限定されているため、結果にはほとんど影響を与えないはずである。

表10 労働市場の短期被用の離職者数と推計被用者数
(千人)

年	離職者数			推計 被用者数
	6ヶ月以上			
	6ヶ月未満	1年未満	計	
1982	542	456	999	523
1983	539	431	970	503
1984	553	427	980	504
1985	647	487	1,134	581
1986	564	486	1,049	552
1987	550	475	1,025	540
1988	650	467	1,118	567
1989	644	521	1,165	605
1990	715	597	1,312	686
1991	669	613	1,282	683
1992	576	568	1,143	618
1993	583	491	1,074	562
1994	499	470	969	519
1995	502	539	1,041	572
1996	478	481	959	520
1997	578	513	1,091	577
1998	587	467	1,054	546
1999	500	419	919	481

資料：労働大臣官房政策調査部『雇用動向調査報告』

離職者数から計算されたものである。結果は表 10 に示している。短期被用者は 1990 年前後に 60 万人台になった他は、ほぼ 55 万人前後で推移しており、特段の傾向は見られない。短期被用の被保険者はかなり減少しているの、被保険者とならない短期被用者は増加していることになる。

次に検討すべきことは、期間の定めのある雇用契約で働く被用者が減少しているかどうかである。そこで「労働力調査」をもとに、週労働時間が雇用保険の通常区分の条件を満たす「臨時雇」の数⁽³⁰⁾を推計すると、その数は、表 11 に示

(30) 推計にあたっては、「労働力調査」の週労働時間の階級が「1～14 時間」、「15～34 時間」、「35 時間以上」であるため、1993 年までは「15～34 時間」層の 10 分の 1 が通常区分の条件を満たす「33～34 時間」であり、1994 年から 1999 年までは 4 分の 1 が改定後の「30～34 時間」であると見なした。2000 年については「30～34 時間」の区分が設けられている。これらと 35 時間以上をあわせたものが、通常区分の条件を満たす者である。

表11 非農林業の「臨時雇」推計値

(万人)

年	総数	在学中	65歳以上
1982	151.3		
1983	163.4		
1984	163.1		
1985	169.4		5.5
1986	166.8	12.8	5.5
1987	179.6	11.4	5.5
1988	182.5	12.3	6.4
1989	182.9	15.0	6.5
1990	176.5	16.6	8.1
1991	169.2	16.4	9.2
1992	167.2	14.7	9.7
1993	167.0	14.6	12.1
1994	195.5	14.6	14.8
1995	200.0	16.7	14.2
1996	206.0	16.3	11.3
1997	213.5	15.7	16.9
1998	218.3	15.5	14.8
1999	228.8	14.2	14.9
2000	249.0	14.1	16.8

資料：総務庁統計局『労働力調査年報』，『労働力調査特別調査報告』

しているように、1982年の151万人から2000年の249万人へと増加している。なお、この数字は非農林業の値である。農林業については「雇用者」の内訳が不明である。

ただし、「労働力調査」の「臨時雇」には、週労働時間以外の理由で雇用保険の被保険者にならない者が含まれている。昼間学生と65歳以上の者（1984年8月以後）⁽³¹⁾である。在学中の「臨時雇」は、「労働力調査特別調査」によれば、1986年の37万人から2000年の72万人へと確かに増えている。しかし筆者が行った推計によれば、⁽³²⁾そのうち週労働時間が雇用保険の通常区分の条件を満たす者は少なく、表11に示しているように、そのような在学中の「臨時雇」は1986年から2000年までの間に1万人強増加したにすぎない。1982年を起点と

(31) ただし、65歳以前から引き続き同じ事業主に雇用される者は、被保険者であり続ける。

しても、2000 年までの増加は4 万人程度であろう。しかも、これには法令上被保険者となる夜間学生等が含まれている。65 歳以上の「臨時雇」は、「労働力調査」によれば、1985 年の11 万人から2000 年の36 万人へと確かに増加している。ただし、「労働力調査特別調査」をもとに筆者が行った推計⁽³³⁾によれば、そのうち週労働時間が雇用保険の通常区分の条件を満たす者は半分程度であり、表11 に示しているように、そのような65 歳以上の「臨時雇」は、1985 年で5.5 万人、2000 年で16.8 万人にとどまる。1982 年を起点とすると、この16.8 万人が被保険者にならない者の増分となる。それゆえ、これらを除外しても、週労働時間等の点で通常区分の被保険者の条件を満たす「臨時雇」は、1982 年から2000 年までの間に80 万人弱増えたと見てよからう。

「臨時雇」には、雇用契約が1 年以内であっても、1 年以上の期間にわたって雇用される者が含まれている。むしろその方が多いというべきかもしれない。「就業構造基本調査」によれば、非農林業の「臨時雇・日雇」に占める継続就業者—1 年前にも現在と同じ勤め先に就業していた者—の割合は、1977 年が76.0 %、1982 年が71.7 %、1987 年が69.1 %である。最近の調査でも、有期契約労働

✓ (32) 「労働力調査特別調査」は1986 年以後、「在学中」の就業者に関する2 月末1 週間の就業時間と、非農林業の「臨時雇」で「在学中」の者の数を調査・集計している。筆者はまず、「在学中」の就業者で就業時間が雇用保険の通常区分の条件を満たす者の数を推計し、これが「在学中」の就業者に占める割合をもとめた。次に、この割合を非農林業の「臨時雇」で「在学中」の者の数に掛けて、非農林業・「在学中」・「臨時雇」で就業時間が通常区分の条件を満たす者の数を推計した。「労働力調査特別調査」の就業時間の階級は1998 年まで「～34 時間」、「35～48 時間」、「49 時間～」であるため、1993 年までは「～34 時間」層の20 分の1 が「33～34 時間」であり、1994 年から1998 年までは10 分の1 が「30～34 時間」であると見なした。1999 年以後は「30～34 時間」の区分が設けられている。これらと35 時間以上を合わせたものが、通常区分の条件を満たす者である。

(33) 「労働力調査特別調査」は1988 年以後、「臨時雇」の2 月末1 週間の就業時間を年齢別に集計している。筆者はまず、就業時間が通常区分の条件を満たす65 歳以上の「臨時雇」の数を推計し、これが65 歳以上の「臨時雇」に占める割合をもとめた。そして、この割合を「労働力調査」の非農林業・65 歳以上・「臨時雇」に掛けて推計値をもとめた。就業時間の階級は「在学中」の者と同じである。ただし、就業時間が通常区分の条件を満たす者の割合に関しては、1993 年までは「～34 時間」層の12 分の1 が「33～34 時間」であり、それ以後は1998 年まで5 分の1 が「30～34 時間」であると見なした。1987 年以前については、1988 年以後の割合が0.5 前後であるため、単純に0.5 を掛けて計算した。

者の68.1%は労働契約を更新しており、そのうち92.5%は1年以上雇用されている⁽³⁴⁾。

問題は、1年以上雇用される者の割合に変化があるかどうかである。これについては不明な部分が多いが、その割合が「臨時雇」の増加を相殺するほどに上昇しているとは思えない。今見たように、非農林業の「臨時雇・日雇」に占める継続就業者の割合は、1977年から1987年までの10年間に約7ポイント低下している⁽³⁵⁾。1992年以後については「就業構造基本調査」に同様のデータがないため、「パート」・「アルバイト」に占める継続就業者の割合をもとめると、その割合は、1987年が69.1%、1992年が71.5%、1997年が70.3%と、ほとんど変化していない⁽³⁶⁾。期間の定めのある雇用契約で働く短期被用者についても、被保険者とならない者が増えていると見てよいであろう。

4 制度改革の構想

(1) 制度改革の3つの要素

筆者の構想は3つの要素から構成されている。第1は、より多くの短期被用者に被保険者への道を開くことである。第2は、保険料の掛け捨てを起こりにくくすることである。第3は、予想される失業給付受給者の増加に対して、安全規定を設けることである。

より多くの短期被用者に被保険者への道を開くためには、被保険者とすべき雇用期間を短縮し、一定期間雇用が継続した者は、雇い入れの時点まで遡って被保険者とする必要がある。また、誰がどのような場合に被保険者となるのか

(34) ただし、調査対象には契約期間が1年を超える者が含まれている（全体の19.2%）。労働省 [2000], 79, 83, 85 頁。

(35) これは「日雇」が増加したためではない。「日雇」が「臨時雇・日雇」に占める割合は、この期間、39.1%、31.0%、24.9%と低下している。

(36) 「パート」・「アルバイト」以外の非正規被用者には、「嘱託など」、「人材派遣企業の派遣社員」、「その他」があるが、「臨時雇」の割合がそれほど高くなく、人数もそれほど多くないため、ここでは除外した。なお、「臨時雇」と「パート」・「アルバイト」の関係を1997年について見れば、「臨時雇」の81.1%は「パート」・「アルバイト」であり、「パート」・「アルバイト」の39.4%は「臨時雇」である。

について、単純かつ明確な規定が必要である。以上を考慮して筆者は、第1に、雇い入れの時点で2ヶ月以上の雇用が見込まれる者は、その他の除外規定に抵触しない限り、例外なく被保険者とすることを提案する。現行の除外規定に即して言えば、①、②、④の規定を廃止し、「2ヶ月以上の雇用が見込まれない者」に改めるということである。第2に、雇い入れの時点で被保険者にならなかった者も、2ヶ月間同じ事業主に引き続き雇用された時は、雇い入れの時点まで遡って被保険者とすることを提案する。被保険者資格の遡及にあたっては、当然の事ながら、保険料も雇い入れの時点まで遡って徴収されることになる。単純化すれば、2ヶ月間の雇用が見込まれるか、2ヶ月間雇用された者は、雇い入れの時点から被保険者になる、⁽³⁷⁾ということである。

雇用の見込みと雇用の実績を同じ期間にしたのは、制度を単純化するためであるが、両者を2ヶ月としたのは、主に事業主の手続き上の負担を考えたためである。事業主は被保険者の入職ないし離職にさいして公共職業安定所に赴き、前者では資格取得届を、後者では資格喪失届と離職証明書を提出しなければならない。前者の提出期限は被保険者となった月の翌月の10日までとされているが、後者はその事実のあった日の翌日から起算して10日以内と定められている。被保険者とすべき雇用期間が短くなればなるほど、事業主はより頻繁に公共職業安定所を訪ねなければならないことになる。雇用保険制度は被保険者資格に関わる手続きを事業主の協力に依存しており、2ヶ月が短縮の限度であろう。ただし、登録型派遣労働者については、2ヶ月未満の派遣労働を反復することが考えられるため、何らかの特別規定が必要かもしれない。

被保険者資格の遡及は、雇い入れの時点で被保険者とならなかった者に不利益が生じないようにするためであり、特に短期被用者に対して、保険料の掛け捨てのリスクを小さくし、被保険者になることを促すためである。これは保険料の徴収で若干問題があるが、対応は可能であろう。⁽³⁸⁾⁽³⁹⁾

(37) 被保険者とすべき短期被用者の範囲を拡大することは、以下でも提案されている。小倉 [1999], 162 頁。橘木 [2000], 168 頁。八代 [2001], 254 頁。

規定を単純かつ明確なものとするために、被保険者からの除外規定では、「2ヶ月以上の雇用が見込まれない者」の雇用が季節的であるかどうかは問題にできなかった。「2ヶ月未満の期間を定めて季節的に雇用される者」とした方が、除外対象者はより限定されることになるが、何が「季節的」かについて特別な説明が必要であり、一般の事業主にそれを周知するのは難しいと考えたからである。また、雇い入れの時点で被保険者にならなかった者が被保険者となる時期を、「引き続き雇用される見込みが生じた時」ではなく、「引き続き雇用された時」としたのは、具体的な時期を明示して、この規定に強制的な性格を持たせるためである。これらのうち、「2ヶ月以上の雇用が見込まれない者」という規定は、なお拡大解釈の余地を残している。すなわち、2ヶ月未満の雇用契約で雇い入れられた者が被保険者から除外される可能性である。しかし、その場合でも雇用が2ヶ月以上継続すれば、雇い入れの時点に遡って被保険者となるので、実害が及ぶ範囲はかなり狭まるはずである。問題が残るのは、2ヶ月未満の雇用契約で雇い入れられ、2ヶ月未満で離職する者である。筆者は、これに関しても、雇い入れの時点で2ヶ月以上の雇用が見込まれる場合には、被保険者とすべきであると考えている。ちょうどそれは、期間の定めのない雇用契約で雇い入れられた者が2ヶ月未満で離職する場合と同じである。ただし、被保険者とならない者は残りそうである。

保険料の掛け捨てを起りにくくする制度について、筆者は、被保険者期間

- ✓ (38) 被保険者資格の遡及には公共職業安定所の負担を軽減する効果もある。現行制度では、継続的に雇用される見込みがないという理由で被保険者となっていない者が、十分な雇用実績を積んだ後に被保険者資格の確認請求を行った場合、どの時点まで遡って被保険者資格を認定するかが問題となる。具体的な雇用条件ではなく、どの時点で雇用が一定期間継続する見込みが生じたかが問題であるため、公共職業安定所は難しい判断を迫られるはずである。それに対して、筆者が提案する制度では、被保険者にならないまま2ヶ月以上雇用された者から確認請求があった場合、公共職業安定所は雇い入れの時期を確定するだけでよい。
- (39) 現在の制度では、毎年春に当該年度の概算保険料を申告・納付し、翌年度の同じ時期に確定保険料を算定し、過不足を精算することになっている。したがって、遡及分は確定保険料に含まればよいことになる。ただし、申告と納付が5月20日までとされているため、年度末に入職した者については、保険料の精算後に被保険者資格が確定するということが起こりうる。

の計算を行う期間を現行の離職前1年から2年に拡大することを提案する。こうすれば、現行制度では合算されなかった複数の短い被保険者期間が通算されるようになり、受給資格が認定される可能性が高まる。先の被保険者資格の拡大によって、個々の被保険者期間が短い者は増加するであろうが、計算期間が2年に拡大されれば、保険料の掛け捨てはそれほど増えないように思える。こうしても、受給資格の認定に最低限必要な保険料の支払期間は、現行制度と変わらない。また、離職前2年にまで遡って被保険者期間を計算するのは、技術的にそれほど難しいことではあるまい。離職前1年間に短時間被保険者であった期間が含まれる者⁽⁴⁰⁾については、すでに最大2年まで遡って被保険者期間が計算されているからである。

以上の構想が実現すれば、短期的な雇用を経て失業給付を受給する者は増加する。問題は、失業給付を頻繁に受給する者が増える可能性である。これに対しては安全規定を設ける必要があろう。すなわち、被保期間1年未満の離職に関わる失業給付を2度続けて受給する者に対しては、2度目の受給から所定給付日数を60日に短縮するという規定である。短期雇用特例制度の本来の趣旨からすれば、現行制度にあってもこの種の規定が必要だったはずである。本稿では詳しく述べないが、筆者は、短期雇用特例制度を廃止し、上の条件に該当する受給資格者には、50日分の特例一時金ではなく、60日までの基本手当を支給するのが望ましいと考えている。

(2) 制度改革と雇用保険財政

以上の制度改革は雇用保険財政にどの程度の影響を与えるのだろうか。また、上の安全規定にはどの程度の効果があるのだろうか。以下では、これらのことを検討する。

そのさい確認しなければならないのは、これまで被保険者とならなかった短期被用者の全てが制度改革によって被保険者となるわけではない、ということ

(40) 筆者は計算期間の拡大を2年にとどめたが、3年とする論者もある。布川 [2000], 39 頁。

である。被保険者資格について制度改革の効果は限られている。法令上の問題だけが被保険者の範囲を狭めているわけではない。これは短期被用者だけでなく全般に言えることであるが、法令上の問題とは別な理由で、被保険者の資格取得届を出さない事業主は少なくないように思える。⁽⁴¹⁾適用事業としての登録すら行わない事業主もいるだろう。このような事業主に対して制度改革の効果はあまり期待できない。

以下での検討は、週労働時間が雇用保険の通常区分の条件を満たす短期被用の離職者数を推計することから始まる。短期被用の離職者のうち、非農林水産業の5人以上の事業所については、「雇用動向調査」の「一般労働者」の値を用いることができる。非農林業の5人未満事業所については、次のように推計する。まず「労働力調査」から、企業規模が10人未満で、⁽⁴²⁾週労働時間が上の条件を満たす非農林業「雇用者」数をもとめる。次に、「雇用動向調査」で5人以上30人未満事業所の「一般労働者」の短期被用離職率（1年未満離職者数÷1月1日在职労働者数）を計算し、これを「雇用者」数に掛けて非農林業5人未満事業所の短期被用の離職者数をもとめる。農林業についても、「労働力調査」から、週労働時間が上の条件を満たす農林業の「雇用者」数をもとめる。次に、「雇用動向調査」で規模計の短期被用離職率を計算し、これを「雇用者」数に掛けて、⁽⁴³⁾農林業の短期被用の離職者数をもとめる。

これら3つの離職者数を合計し、そこから一般通常区分の短期被用の離職者数と短期雇用特例区分の離職者数を引いた値が、被保険者でない短期被用の離職者数ということになる。一般通常区分の短期被用の離職者数には先のケース1の値を用いる。次に、被保険者でない者がどの程度被保険者となるのかについ

(41) 無知，誤解，意図的な脱法行為等である。

(42) 10人未満としたのは、「雇用動向調査」の5人未満事業所が、10人未満の企業に相当すると考えたからである。

(43) 農林水産業の5人未満の個人経営は雇用保険の適用を免除されているため、「雇用者」数は大きすぎるかもしれない。そのため、短期被用離職率には規模計の低い値を用いた。なお、水産業は「雇用動向調査」の調査対象でなく、「労働力調査」では非農林業に属するため、水産業の5人以上事業所の離職者数は把握されていない。

表12 制度改革の影響

(%)

年度	短期被用失業給付受給者の増加率			失業給付支給総額の増加率		
	ケース a	ケース b	ケース c	ケース a	ケース b	ケース c
1991	6.9	13.8	20.7	1.46	2.91	4.37
1992	8.0	16.0	24.1	1.48	2.97	4.45
1993	8.5	17.1	25.6	1.32	2.65	3.97
1994	8.6	17.1	25.7	1.12	2.25	3.37
1995	11.9	23.8	35.7	1.47	2.94	4.40
1996	9.4	18.8	28.2	1.12	2.25	3.37
1997	13.5	27.1	40.6	1.52	3.04	4.56
1998	13.0	26.0	38.9	1.30	2.60	3.90
1999	11.5	23.0	34.4	1.09	2.19	3.28

資料：労働大臣官房政策調査部『雇用動向調査報告』，総務庁統計局『労働力調査年報』，
労働省職業安定局雇用保険課『雇用保険事業年報』

では、a, b, c の三つのケースを想定する。ケース a は 25%，ケース b は 50%，ケース c は 75%である。被保険者となる区分は一般通常区分とする。そして、被保険者となる離職者数に離職者受給率を掛けたものが、制度改革によって増加する初回受給者数である。離職者受給率には先のケース 1 の値を用いる。最後に、失業給付支給総額の増加分を計算する。計算にあたっては、被保期間 1 年未満受給者の 1 人あたり平均支給額は変わらないものとし、特例一時金支給額も影響を受けないものとする。

表 12 は、制度改革によって短期被用の失業給付受給者がどれくらい増えるのか、また失業給付支給総額がどの程度増加するのかを比率で示している。分母にはいずれも短期雇用特例区分の値が含まれており、後者の分母にはさらに一般通常区分の被保期間 1 年未満以外の値が含まれている。失業給付支給総額の増加はわずかである。ただし、ケース c の場合には、ある程度の支出の増加を覚悟しなければならない。1997 年度から 1999 年度までの最近 3 年間を見れば、次のようになる。ケース a では、短期被用の受給者は 11.5%から 13.5%増えるが、支給総額の増加は 1.09%から 1.52%にとどまる。ケース b では 23.0%から 27.1%の増加に対して、2.19%から 3.04%の増加である。ケース c では 34.4%か

表13 安全規定の効果 (1999年度)

60日受給者 の割合 (%)	失業給付支給総額の増加率 (%)		
	ケース a	ケース b	ケース c
25	0.75	1.75	2.75
50	0.40	1.31	2.22
75	0.05	0.87	1.69

資料：表12と同じ

ら 40.6%の増加に対して、3.28%から 4.56%の増加である。

これらは、失業給付の支給に何の安全規定も設けていない場合である。先の安全規定を設ければ、ケース c の場合でも、失業給付支給総額の増加はさほどのものにはならない。表 13 は 1999 年度についてその効果を推計している。所定給付日数 60 日の者の平均支給額は、被保期間 1 年未満受給者の 3 分の 2 にしている。安全規定の効果は、受給者が増えるほど、また所定給付日数 60 日の規定に該当する者が多くなるほど、大きくなる。ケース a で所定給付日数 60 日の者が初回受給者の 25% の場合には、支給総額は 1.09% 増から 0.75% 増に 0.34 ポイント低下するだけであるが、ケース c で 60 日受給者が 75% の場合には、3.28% 増から 1.69% 増に 1.59 ポイント低下する。安全規定を設けておけば、失業給付を頻繁に受給する者が増えたとしても、支給総額の増加はわずかにとどまるだろう。

ただし、制度改革は短期被用者とはいえない被保険者も増加させる可能性がある。雇用契約の期間が短いために被保険者にならないまま 1 年以上雇用されてきた人々が、規定の明確化によって新たに被保険者となるかもしれない。そうした人々は、長期間雇用されるとは考えられず、雇用保険財政にとって新たな負担となる可能性がある。とはいえ、通常区分でこれに該当する人々はそれほど多くないように思える。⁽⁴⁵⁾ また、そうした人々は現行制度の下でも被保険者となるべきであり、被保険者化による支出の増大は、雇用保険が甘受すべき性質のものだろう。

(44) 一般通常区分の被保期間 1 年未満の者で、すでに受給者である者を含む。

参考文献

- 氏原正治郎『日本経済と雇用政策』、東京大学出版会、1989年。
- 遠藤政夫『雇用保険の理論』、日刊労働通信社、1975年。
- 大阪府労働部労働政策課『労働者派遣事業の実態と派遣労働者の就労状況に関する調査研究報告書』、1999年。
- 小倉波子「高失業時代の生活保障システム—雇用不安の解消にむけた雇用保険制度の改草案—」、神野直彦・金子勝（編）『「福祉政府」への提言—社会保障の新体系を構想する—』、岩波書店、1999年。
- 関英夫『雇用保険法の詳解』、ぎょうせい、1982年。
- 総務庁統計局『労働力調査年報』。
- 総務庁統計局『労働力調査特別調査報告』。
- 総務庁統計局『就業構造基本調査報告』。
- 高梨昌『改訂版 新たな雇用政策の展開』、労務行政研究所、1995年。
- 橘木俊詔『セーフティ・ネットの経済学』、日本経済新聞社、2000年。
- 東京都労働経済局『派遣労働に関する実態調査1998—派遣法改正と登録型派遣労働者—』、東京都労働経済局労政部労働組合課、1999年。
- 必携：労働省職業安定局雇用保険課『[改訂2版] 必携雇用保険の実務』、労働調査会、2000年。
- 布川日佐史「失業時生活保障のセーフティーネット—雇用保険制度改正の課題—」、静岡大学『経済研究』、4巻3号、2000年。
- 八代尚宏「高齢者就業と雇用保険制度の役割」、『日本労働研究雑誌』、456号、1998年。
- 八代尚宏「雇用保険制度の再検討」、猪木武徳／大竹文雄（編）『雇用政策の経済分析』、東京大学出版会、2001年。
- 要覧：労働省職業安定局雇用保険課『雇用保険法令解釈要覧』、新日本法規出版、加除式。
- 渡邊信『改正雇用保険制度の理論』、財形福祉協会、1999年。
- 労働省職業安定局雇用保険課『雇用保険事業年報』。
- 労働省職業安定局雇用保険課（編）『改正雇用保険制度の解説』、労働新聞社、1985年。
- 労働省労働基準局監督課（編）『有期労働契約の反復更新の諸問題—有期労働契約の反復更新に関する調査研究会報告—』、労務行政研究所、2000年。
- 労働大臣官房政策調査部『雇用動向調査報告』、労働大臣官房政策調査部。

✓ (45) 主に考えられるのは登録型派遣労働者であるが、1998年に行われた東京都と大阪府の調査によれば、登録型派遣労働者のそれぞれ72.9%と65.6%は被保険者である。東京都 [1999]、78頁、大阪府 [1999]、72頁。なお、4ヶ月以内の期間を定めて雇用される者が4ヶ月経過後も被保険者にならない可能性はあるが、この点に関して法令上の規定は比較的明確である。1年以上雇用されても被保険者にならない場合があるとすれば、それは法令上の問題とは別な理由からだろう。